



# IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales  
Universidad del Salvador

**ÁREA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
DE AMÉRICA LATINA**

© IDICSO.

**2008**

## **LA LEY DE BIOCOMBUSTIBLES E INTENCIONALIDADES EN JUEGO**

**Autor: Lic. Cristian Lorenzo**

<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/energia/energia.htm>

Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

## La ley de Biocombustibles e Intencionalidades en juego

Lic. Cristian Lorenzo  
Becario CONICET-IDICSO

*Ponencia presentada en el IX Seminario Argentino-Chileno. III Seminario Cono Sur de Estudios Sociales, Humanidades y Relaciones Internacionales: "El Cono Sur frente al Bicentenario", Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 15 de octubre de 2008.*

### 1. Nota Introductoria

#### 1.1 ¿Por qué?

Por diferentes motivos, distintas unidades políticas del sistema internacional emprendieron iniciativas para promover la producción de biocombustibles. En este sentido, nuestro país no fue la excepción; actualmente rige la ley 26.093 que regula la producción y uso de biocombustibles en nuestro país.

Pretendiendo captar la singularidad de este fenómeno político nos preguntamos: ¿por qué tenemos sancionada una ley de biocombustibles? O mejor dicho, precisando los interrogantes que esta pregunta encierra: ¿en qué medida esta sanción responde a un fenómeno a escala nacional y/o internacional?; ¿qué intencionalidades estuvieron en juego en la formulación, tratamiento y sanción de esta ley?; ¿cuál fue el margen de maniobra del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones?

#### 1.2 ¿Qué?

Este trabajo pretende comprender un fenómeno político específico: las intencionalidades de los actores más relevantes durante el proceso de formulación, tratamiento y sanción de la ley de biocombustibles en Argentina. Comprender aquí requiere también situarlo temporalmente buscando sus conexiones necesarias con el todo.

#### 1.3 ¿Cuándo?

El período que abarca este trabajo se extiende desde la presentación del proyecto de ley del (ex) Senador Falcó (24 de Junio de 2004) hasta que se reglamentó por decreto, el 9 de febrero del 2007<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El proyecto presentado por el (ex) Senador Luis Falcó (UCR-Río Negro) se llamó: "Régimen Promocional para la investigación, desarrollo, generación y uso de biocombustibles y derivados oleoquímicos".

#### 1.4 ¿Desde dónde?

Nuestra opción epistemológica es la fenomenología como forma de conocimiento; dentro de este marco, consideramos a la descripción del fenómeno como punto de partida en la producción de conocimiento. Asimismo, consideramos necesario situar nuestras reflexiones en el conocimiento situado como parte de una producción geopolítica del conocimiento<sup>2</sup>.

#### 1.5 ¿Quiénes?

Los actores que seleccionamos y entrevistamos fueron: Andrés Leone (Programa Nacional de Biocombustibles de la Secretaría de Agricultura); Carlos Mallaviabarrena (ex asesor Senador Falcó, UCR-Río Negro); Martín Fraguío (Director Ejecutivo Maizar); Claudio Molina (Director Ejecutivo de la Asociación Argentina de Biocombustibles e Hidrógeno, AABH). Los que no entrevistamos fueron Daniel Scioli (ex Vicepresidente de la Nación); Miguel Campos (ex Secretario de Agricultura); Roberto Urquía (Senador Justicialista-Córdoba y Presidente de Aceite General Deheza) y Legisladores de ambas cámaras.

Los criterios de selección que utilizamos fueron los siguientes: I) haber participado en la formulación y tratamiento del proyecto de ley presentado por el (ex) Senador Falcó; II) haber ejercido presión en el Congreso de la Nación para lograr una sanción favorable a sus intereses; III) haber apoyado el impulso a los biocombustibles desde una alta jerarquía institucional.

#### 1.6 ¿Cómo?

Como fuente de información utilizamos artículos de diarios y entrevistas, para lo cual establecimos 5 categorías que a nuestro criterio nos permitía conocer su forma de representarse el tema de los biocombustibles en Argentina. Ellas fueron: I) **visión sobre los biocombustibles**: pretende indagar sobre las razones que otorga para que se impulsen los biocombustibles en Argentina; II) **posicionamiento institucional**: busca conocer la postura tomada frente a la presentación del proyecto de ley del (ex) Senador Falcó; III) **participación en el proceso parlamentario**: intenta conocer sobre los actores relevantes identificados tanto del sector público como privado; IV) **planificación estratégica**: apunta a captar si reconocen un planeamiento estratégico por parte del Gobierno Nacional detrás de la sanción de la ley 26.093; V) **relaciones**

<sup>2</sup> Hessen, Johannes, *Teoría del conocimiento*, Editorial Losada, 2006; Mignolo, Walter. *Capitalismo y Geopolítica*. Editorial del Signo, Buenos Aires, 2001; Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.

**institucionales:** brinda información sobre la inserción que tiene el actor en el ámbito nacional (público y privado) e internacional.

Las entrevistas tuvieron como guía estas categorías definidas previamente, y para el caso de aquellos que no fueron entrevistados, tuvimos en cuenta las 2 primeras. Para esto último, efectuamos un relevamiento de artículos de prensa que hayan sido publicados en el Suplemento Rural de Clarín (seleccionado especialmente por apoyar el impulso a los biocombustibles en Argentina) durante el período referido de nuestro interés.

### 1.7 Herramientas conceptuales

La conceptualización que seleccionamos fue realizada en función del fenómeno, priorizando sus principales características. Ellos fueron: I) el planteo de la temporalidad de Fernand Braudel<sup>3</sup>; II) el concepto de presente histórico II) proyectos en pugna de Pérez Amuchástegui.

Braudel considera la posibilidad de "fragmentar" la temporalidad, en corto, mediano y largo plazo. El tiempo de corto plazo se refiere a los acontecimientos, a lo episódico, a lo que ocurre cotidianamente y está en constante cambio. El mediano por su parte, está configurado por una serie de regularidades que se repiten en el tiempo y que conforman "el telón de fondo" de los acontecimientos, es lo que llamamos "coyuntura". Dos atributos de la coyuntura son que: a) no tiene valores absolutos de duración sino que tiene un "desgaste variable" pero siempre más rápido que la larga duración; b) hay siempre varias coyunturas que condicionan. Y por último, el largo plazo o estructura, son aquellos elementos que permanecen en el tiempo, condicionando (entiéndase obstaculizando o posibilitando) las acciones de los hombres. Por su condición, el tiempo tarda enormemente en desgastarlo.

Ahora bien, esta "temporalidad fragmentada" constituye "diferentes capas" del presente histórico. Ésta no sólo incluye el presente del pasado (la temporalidad fragmentada), un presente del presente (condicionada por las distintas intencionalidades en juego) y un presente del futuro (referida al sentido de la construcción política).

<sup>3</sup> Braudel, Fernand, *La historia y las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, 1968.



Y por último, los proyectos se refieren a los propósitos que guían el comportamiento humano, que condicionan y son condicionados al mismo tiempo en un determinado presente histórico<sup>4</sup>.

## 2. Situando el fenómeno

Los fenómenos que pretendemos comprender se produjeron contextualizadamente; esto es, acontecieron en un ámbito nacional que registran como antecedentes, iniciativas tanto del sector público y privado para fomentar la producción biocombustibles. Asimismo, consideramos necesario reconstituir el ámbito nacional a través de estructuras y coyunturas en lo agrícola, lo energético y lo político; y en lo que respecto al ámbito internacional, consideramos lo energético, y más específicamente, las políticas adoptadas hacia los biocombustibles.

## 3. Conclusiones

Con respecto al carácter situado del fenómeno:

- A modo de **antecedente** a la sanción de la ley 26.093, existieron intencionalidades convergentes entre el sector público y sector privado para impulsar los biocombustibles en Argentina, en un contexto regional altamente competitivo en la producción de etanol. Desde el sector público, se crearon espacios institucionales dentro del Estado abocados específicamente al fomento de los biocombustibles como la creación de 2 Programas Nacionales de Biocombustibles (uno en la Secretaría de Agricultura y otra en la Secretaría de Ambiente); se realizaron avances tecnológicos a través del INTA; se establecieron disposiciones técnicas legales al respecto; y desde el Congreso de la Nación, se formularon varios proyectos de ley para regular la producción de biocombustibles, que por distintos motivos, no prosperaron. El sector privado por su parte, organizó conjuntamente con el sector público, eventos sobre biodiesel, en la que apuntaban no solamente a un intercambio técnico de experiencias en el sector privado sino también registraron inquietudes por influir políticamente para lograr un sanción favorable.

- En el intento de comprender el contexto nacional - político, agropecuario y energético - e internacional en que se sitúa nuestro objeto de estudio, identificamos los siguientes elementos:

- En el **contexto político nacional**: a) los elementos estructurales que identificados fueron: 1) impunidad y corrupción enquistados en la trama institucional del Estado

<sup>4</sup> Pérez Amuchástegui, A. J. *Introducción a la historia. Presupuestos epistemológicos y metodológicos*, Buenos Aires, Editorial Glauco, 1971.

argentino; II) en términos generales, decisiones políticas sin visión estratégica para el país; III) desigual distribución entre las provincias en infraestructura económica y social; IV) ineficiencia de los mecanismos de control en el Estado; V) utilización recurrente de decretos de necesidad y urgencia; VI) alta evasión impositiva (asociado al clientelismo, corrupción, ausencia de control); VII) crisis de representación política; b) los elementos coyunturales fueron: I) necesidad de revertir un clima de desconfianza hacia la representación política ante el acceso a la Presidencia de Néstor Kirchner con el 21,8% de los votos; II) una estrategia política de "transversalidad"; III) una redefinición de vínculos internacionales, como en el caso de Estados Unidos, FMI y el Mercosur.

- En lo **agropecuario**: a) los elementos estructurales que identificamos fueron: I) existencia de un proceso de concentración de tierras; II) un incremento sostenido del cultivo de soja en el país; III) la presencia de "pools" de siembra como una forma de inversión en el sector agropecuario; IV) una industria aceitera altamente competitiva; b) los elementos coyunturales considerados fueron: I) incremento de la exportación de soja y sus derivados (aceite y pellets de soja); II) las firmas que mayor volumen de *granos de soja* fueron Cargill, Toepfler, A.D.M. Argentina, Dreyfus, Bunge y Nidera; el principal destino fue China, seguido por Tailandia, Turquía, Malasia, Emiratos Árabes y Egipto; III) las firmas con mayor exportación de *aceites de soja* fueron Cargill, Bunge Argentina, A.G.D., Dreyfus, Vicentín y Molinos Río de la Plata; los principales destinos fueron China e India, principalmente; IV) las firmas con mayor volumen de exportación de *pellets de soja* fueron Cargill, Bunge, A.G.D., Dreyfus, Vicentín y Molinos; las principales demandas provenían principalmente de España, Italia y Países Bajos.

- Lo **energético** por su parte, a pesar de registrar un cercano horizonte de reservas de petróleo y de gas, y de encontrarse privatizado más del 70% de las reservas petroleras, hubo un incremento de las exportaciones de estos "comodities".

En el **contexto regional** Brasil contaba con una tradición destacable en biocombustibles desde la crisis del petróleo en la década del 70, especializándose en la producción de etanol. El MERCOSUR por su parte, no registró negociaciones formales al respecto, antes de la sanción de la ley de biocombustibles en Argentina. Luego de la reglamentación de esta ley, se dieron los primeros pasos<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> MERCOSUR, "Memorandum de entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina, el Gobierno de la República Federativa de Brasil, el Gobierno de la República del Paraguay, el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para

Y en el ámbito internacional registré los siguientes elementos: I) una cotización en alza del precio del petróleo desde 1999; II) Medio Oriente es la región del mundo con mayor concentración de reservas de petróleo del mundo (61,5%); III) Estados Unidos es el mayor consumidor de petróleo del mundo (24,59%), seguido por China (8,89%) y Japón (6,16%); IV) existe una producción intensiva diaria de petróleo en Estados Unidos y México; V) dadas sus altas proyecciones de consumo de petróleo, Estados Unidos y la Unión Europea establecieron una estrategia energética para reducir su dependencia. A tal efecto, promueve los biocombustibles como parte de una política de promoción de energías renovables más amplia.

De esta forma, poniendo en perspectiva nuestro objeto de estudio, lo nacional e internacional tuvieron un entrelazamiento dinámico; a veces de condicionamiento de lo internacional sobre lo nacional, y otras, de reafirmación del ámbito nacional frente a lo internacional. En este sentido, el área agropecuaria y energética por ejemplo, tuvieron su propia dinámica condicionada por lo internacional, y por otra parte, el intento del gobierno de Kirchner de redefinir el vínculo de Argentina con Estados Unidos y el FMI, expresan una reafirmación de autonomía.

Con respecto a las **intencionalidades**:

- Existieron distintos proyectos en pugna durante el proceso parlamentario pero consensuaban en la necesidad de tener un marco legal que regule la producción de biocombustibles en Argentina. Por un lado a grosso modo, estaban aquellos que buscaban una ley con beneficios fiscales e impositivos, y por otro, aquello que querían eliminar estas condiciones.

- El perfil adoptado de la ley 26.093 se aproxima en mayor medida a lo planteado por MAIZAR, lo cual supone al mismo tiempo que éstos no quedaron totalmente satisfechos.

- La participación de la industria aceitera se dio en forma directa a través del Senador Urquía quien detenta además el cargo de Presidente de A.G.D., y en forma indirecta a través de MAIZAR.

- Quienes tuvieron participación directa en el proceso parlamentario como actores relevantes (Programa Nacional de Biocombustibles de la Secretaría de Energía; MAIZAR, el despacho del Senador Falcó y la Asociación de Biocombustibles e Hidrógeno, AABH) no estuvieron satisfechos con el perfil de la ley adoptada, y

---

establecer un Grupo de Trabajo Especial sobre Biocombustibles", Brasilia, 15 de diciembre de 2006; MERCOSUR, "I Reunión del Grupo Ad Hoc de Biocombustibles", Buenos Aires, 27 de marzo de 2008.



acuerdan en que no hay una planificación estratégica de fondo por parte del Poder Ejecutivo.

- Aquellos que participaron en forma directa (referidos en el ítem anterior) mantuvieron relaciones institucionales tanto con el sector público como con el sector privado. Particularmente, en el caso del Programa Nacional de Biocombustibles, MAIZAR, y la AABH presentaban vínculos internacionales.

- La institución más referida como relevante durante la formulación y tratamiento del proyecto de ley fue la AABH. Dicha institución encontró su límite de influencia al confrontar con el proyecto del Gobierno, en la que el componente fiscal e impositivo del proyecto resultó ser una cuestión conflictiva.

### **BIBLIOGRAFIA**

- BRITISH PETROLEUM, "Statistical Review of World Energy", 2006.
- BRAUDEL, Fernand. *La historia y las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, 1968.
- CAMARA DE DIPUTADOS, "Versión taquigráfica. Sesiones Ordinarias", Buenos Aires, 22 de marzo de 2006.
- CAMARA DE DIPUTADOS, "Versión Taquigráfica: Reunión conjunta con las comisiones de Agricultura, de Ciencia y Tecnología, de Industria de Defensa del Consumidor y de Presupuesto y Hacienda", Buenos Aires, 8 de marzo de 2006.
- CAMARA DE SENADORES, "Versión taquigráfica. Sesiones Ordinarias", Buenos Aires, 1 de diciembre de 2004.
- CAMARA DE SENADORES, "Versión taquigráfica. Sesiones Ordinarias", Buenos Aires, 19 de abril de 2006.
- CLARIN, "Relevamiento de prensa", Suplemento Rural, 2004-2006.
- EUROOBSERVER'ER, "Le barometre des biocarburants", European Union, 2004-2006.
- EUROPEAN BIODIESEL BOARD, "Statistics", 2004-2006.
- HESSEN, Johannes, *Teoría del conocimiento*, Editorial Losada, 2006.
- INDEC, "Estadísticas", 2004-2007.
- LANDER, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.
- MIGNOLO, Walter, *Capitalismo y Geopolítica*. Editorial del Signo, Buenos Aires, 2001.
- MINISTERIO DE ECONOMIA, <http://www.infoleg.gov.ar/>
- PEREZ AMUCHASTEGUI, A. J., *Introducción a la historia. Presupuestos epistemológicos y metodológicos*, Buenos Aires, Editorial Glauco, 1971.
- RENEWABLE FUELS ASSOCIATION, "Statistics", United State, 2004-2007.



-SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS (SAGyPA),  
"Estadísticas", 2004-2007.

-SECRETARIA DE ENERGIA, "Estadísticas", 2004-2007.

**IDICSO**

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

**BREVE HISTORIA DEL IDICSO**

Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/May/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ☐ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ☐ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ☐ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ☐ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ☐ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-gradó, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-gradó. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.

**IDICSO**

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

---



**IDICSO**

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales  
Universidad del Salvador

**Decano de la Facultad de Ciencias Sociales:**

*Lic. Eduardo Suárez*

**Director del IDICSO:**

*Dr. Pablo Forni*

**Comité Asesor del IDICSO:**

*Dr. Raúl Bisio*

*Dr. Alberto Castells*

*Dr. Ariel Colombo*

*Dr. Floreal Forni*

**Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO:**

*Lic. Mariana Nardone*

Tel/Fax: (+5411) 4952-1403

Email: [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)

Sitio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441  
C1089AAU Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina